مجلة العلوم الإنسانية المجلد: 20 / العـدد: 01 (2020)، ص 249- 268

تشخيص واقع سياسة التمويل في قطاع التعليم العالي والبحث العلمي

Diagnosing the reality of the funding policy in the sector of higher education and scientific research

سليماني زناقي[1]، سليماني لخضر[2]

[1] المركز الجامعي لعين تموشنت (الجزائر)، slimanizenagui1@gmail.com

[2] المركز الجامعي لعين تموشنت (الجزائر)، slimani.stat.uni46@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2020/08/24 تاريخ القبول: 2020/10/12 تاريخ النشر: 2020/10/09

الملخص:

هذا المقال عبارة عن مجموعة من المعارف والتحليلات الاقتصادية لسياسة التمويل المعتمدة من قبل قطاع التعليم العالي والبحث العلمي، مع تحديد وتشخيص أسسها، تصنيفها، وعرض أمثلة للمقارنة. من جهة أخرى، تقديم المراحل القانونية لإنجاز الميزانية والبرامج المعتمدة في القطاع وصولا إلى نتائج مالية، إحصائية واقتصادية تؤكد مكانته المهمة كقطاع بالجزائر، بدلالة تطور الغلاف المالي المخصص له في العشرية الأخيرة.

كلمات مفتاحية: التعليم العالي؛ سياسة؛ التمويل؛ الميزانية؛ الإحصاء؛

Abstract:

This article is a collection of knowledge and economic analyzes on the financing policy adopted by the higher education and scientific research sector, with identification and diagnosis of its fondation, classification, and examples of comparison. On the other hand, presente the legal stages for executing a budget, and the programs approved in the sector, to a financial, statistical and economic results, that confirm the important of this sector in Algeria, in terms of the financial envelope allocated to it in the last decade.

Key words: Higher education; Policy; Funding; Budget; Statistic;

المؤلف المرسل: سليماني لخضر، **الإيميل:** slimani.stat.uni46@gmail.com

1. مقدمة:

من بديهيات الفكر الاقتصادي أن التمويل هو أساس أي نشاط، فالوصول إلى صورة المنتوج النهائي (سواء كان مادي، فكري أو علمي)، لابد من توفر عامل "رأس المال" **(رزاق و يحياوي، 2020)**، الذي يتم على أساسه تلبية النفقات الضرورية، سواء كانت بشرية، مادية، هياكل أو غيرها التي تدخل في دورة إنتاج المنتوج المستهدف. وهذا ينطبق فعليا على قطاع التعليم العالي والبحث العلمي، فحقيقة أن هذا القطاع يملك مُخرجات أو منتوجات فكرية، علمية وحتى مادية، يعني حتميا اعتماده على مُدخلات مالية، والتي بدورها تخضع لقوانين واستراتيجيات تُحدد نوع إيراداتها وكيفية تصنيف نفقاتها. ونحن بدورنا كمفكرين اقتصاديين، نهتم بحيثيات هذا النظام، نحاول تسليط الضوء وتشخيص واقعه المالي، إلى جانب دراسة المتغيرات التي تتحكم وتؤثر على "سياسة التمويل" فيه.

ومن هذا المنطلق، ارتأينا طرح هذه الورقة العلمية التي ستكون بمثابة تشخيص قانوني واقتصادي محظ لهذا الموضوع، نظرا لأهميته، ولقلة الأبحاث التي تطرقت له، والتي سنوضح من خلالها رؤيتنا الاقتصادية انطلاقا من الإشكالية الرئيسية الآتية:

ما هو واقع التمويل في المؤسسات التابعة لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي في الجزائر؟

من الإشكالية الرئيسية، تبرز مجموعة من الإشكاليات الفرعية، نذكر أهمها:

- ما أسس التمويل في قطاع التعليم العالي بالجزائر؟
- ما هي الفروقات البارزة في نظام التمويل القطاع بين الجزائر والدول المتطورة؟
- ما هي مراحل تحضير الميزانية وأنواعها في قطاع التعليم العالي؟
- ما مدى تطور سياسة التمويل في قطاع التعليم العالي بالجزائر؟

للإجابة عن مجمل الإشكاليات، ارتأينا رسم معالم خطة عمل تتجسد في أربعة محاور، ألا وهي:

2. أسس التمويل في قطاع التعليم العالي بالجزائر

يرتكز نظام التمويل لقطاع التعليم العالي في الجزائر على عدة أسس تتمحور حول مبادئ كفاية التمويل لحاجة المؤسسة التعليمية، تحقيق الكفاءة في إدارة وتسيير هذه الموارد المالية، توزيع واستثمار عقلاني ورشيد لها مع احترام القانون واستهداف الشفافية والعدالة.

1.2 الأسس السياسية والقانونية:

تتجسد هذه الأسس على أرض الواقع فيما يلي:

مجانية التعليم (Free Education): حيث يُصرح بها الدستور الجزائري في الباب الأول بعنوان: "المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري"، وبالتحديد في الفصل الرابع بعنوان: "الحقوق والحريات"، في مضمون المادة 65 (الدستور، 2016) التي تنص على:

- أن الحقّ في التّعليم مضمون،
- التّعليم العمومي مجّاني حسب الشّروط الّتي يحدّدها القانون،
- التّعليم الأساسيّ إجباريّ،
- تنظّم الدّولة المنظومة التّعليميّة الوطنية،
- تسهر الدّولة على التّساوي في الالتحاق بالتّعليم، والتّكوين المهنيّ

الهيكلة القانونية والإدارية (Legal and administrative structure): التشريع الجزائري استحدث عدة معايير قانونية وإدارية لتأسيس نظام التمويل لقطاع التعليم العالي، وهذا ما يظهر جليا في الإطار المؤسساتي والتنظيمي للإدارات المركزية أو المؤسسات تحت الوصاية، نذكر منها:

الوزارة الوصية (مرسوم تنفيذي رقم 14-22 (معدل ومتمم)، 2014): حيث نجد مديرية التنمية والاستشراف، مديرية الميزانية، الوسائل ومراقبة التسيير والمديرية العامة للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي.

الجامعة (مرسوم تنفيذي رقم 06-343 (معدل ومتمم)، 2006): نيابة مديرية التنمية، الاستشراف والتوجيه والمديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة،

المركز الجامعي (مرسوم تنفيذي رقم 05-299، 2005): نيابة المديرية للتنمية والاستشراف ونيابة المديرية للميزانية، المحاسبة والوسائل.

إلى جانب مختلف الهياكل التي تعتبر ترجمة صريحة لاهتمام الدولة بمجال التمويل في قطاع التعليم العالي والبحث العلمي.

2.2 الأسس الاقتصادية والمالية:

تتجسد هذه الأسس على أرض الواقع فيما يلي:

الانفاق والاستثمار (Expenditure and investment): نجد في قوانين المالية الجزائري ومنذ تاريخ تأسيس وزارة التعليم العالي والبحث العلمي بتاريخ 21 يونيو 1970، تخصيص ميزانية تقديرية لتلبية متطلبات هذا القطاع وما يدخل في نظامه وهياكله، حيث يتم رصد غلاف مالي معتبر مقارنة بالدوائر الوزارية الأخرى، هذا كله من أجل ضمان التمويل، إنجاز الاستثمارات واستهداف زيادة القدرات سواء الشخصية، المؤسساتية والعلمية.

خطط التوسع والتمويل (Expansion and financing plans): حقيقة أن الجزائر منذ فجر استقلالها سنة 1962، وضعت عدة خطط تقديرية، تشريعية وتنفيذية لعدة قطاعات، فإن قطاع التعليم العالي ليس استثناء، فمنذ انشاء وزارة التعليم العالي والبحث العلمي سنة 1970، والجزائر تضع خطط تمويل وإصلاح لهذا القطاع، ويظهر ذلك جليا في تطور البنى التحتية (التي تعتبر الأكثر استهلاكا للنفقات)، حيث من جامعة واحدة وهي جامعة الجزائر، لتصل إلى تعداد شبكة جامعية تضم مئة وستة (106) مؤسسة للتعليم العالي موزعة على ثمانية وأربعون (48) ولاية عبر التراب الوطني : خمسون (50) جامعة، ثلاثة عشرة (13) مركز جامعي، عشرون (20) مدرسة وطنية عليا وعشرة (10) مدارس عليا، إحدى عشرة (11) مدرسة عليا للأساتذة، وملحقتين (2) جامعيتين. وهذا خير دليل أن هذا البلد يستهدف وبكل أمانة وجدية تطوير هذا القطاع وتحقيق العدالة فيما يخص تمويله وتنميته على مدار الزمن.

3. أنماط تمويل قطاع التعليم العالي والبحث العلمي

يختلف نمط التمويل أو في صريح التعبير "طريقة" التمويل لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي من بلد لآخر، فرؤيتنا كخبراء اقتصاديين تُجبرنا على الاهتمام بهذا الاختلاف، معرفة وتحديد نوع مسبباته (سياسية، اقتصادية، اجتماعية وغيرها)، وذلك من أجل خلق رؤية واقعية واستشرافية عن كيفية الاستفادة من التجارب السابقة، القيام بمحاكاة للتجارب الناجحة وحتى التغلب على المعيقات الحالية واختراع أفكار وطرق ثورية حديثة.

1.3. أنماط تمويل قطاع التعليم العالي والبحث العلمي في العالم:

من خلال بحثنا في عدة مصادر والقيام بعدة مقارنات بين أنظمة التمويل لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي في العالم، قمنا بتشخيص ثلاثة أنماط رئيسية للتمويل، ألا وهي:

النمط الأول: مركزي (Central)، أو ما هو معروف بالتمويل الحكومي (Government funding)، حيث يتم تحديد السياسة المالية لقطاع التعليم العالي من طرف الدولة التي تمثل نفقاتها ما يعادل 100% من التمويل المالي في هذا القطاع، وهذا المثال نجده تقريبا في كل الدول العربية لشمال إفريقيا مثل الجزائر، تونس والمغرب، بعض دول الشرق الأوسط مثل سوريا، لبنان والعراق، إلى جانب البلدان ذات نظام الاقتصاد الاشتراكي مثل الصين وروسيا.

النمط الثاني: لا مركزي (Decentralized) أو التمويل الذاتي (Self–Financing)، وهو عكس النمط الأول، حيث نجد هذا النمط في الجامعات والمؤسسات الخاصة، والتي تتمتع باستقلالية مطلقة في السلطة المالية مع غياب لأي تدخل للدولة إلا فيما يخص تحصيل الضرائب. هنا الجامعة يجب عليها أن تملك رأس مال ضخم لتباشر مهامها إلى جانب مجهود بشري فذ، ومهارات عالية لضمان الاستمرارية وتحقيق الموارد المالية.

النمط الثالث: الديناميكي (Dynamic)، أو ما يدعى بالتمويل النسبي (relative financing)، وهو جمع بين النمطين السابقين واشراك كل من الدولة والجامعات في السياسة المالية وتقسيم الأعباء نسبيا، حيث تتحمل الحكومة نفقات معينة لضمان الحد الأدنى من الخدمة، بينما تجتهد الجامعة بوحداتها وهياكلها لخلق إيرادات جديدة مثل: رسوم الدراسة، بيع الخدمات، الأبحاث والاستشارات العلمية، تنظيم الدورات التكوينية، الهبات، التبرعات وحتى الاستثمارات. هذا النمط موجود في بعض الدول العربية مثل دول الخليج، وهو شائع جدا في الدول الأوروبية، الآسيوية والولايات المتحدة الأمريكية.

2.3 نماذج عن أنماط تمويل قطاع التعليم العالي والبحث العلمي:

فيما يلي سنعرض بعض النماذج من قطاع التعليم العالي والبحث العلمي في العالم، لتقديم نظرة واقعية لأنماط التمويل التي تم ذكرها في النقطة السابقة:

الجزائر (ALGERIA): تعتمد ميزانية قطاع التعليم العالي والبحث العلمي في الجزائر على النموذج التقليدي الذي يقسم الميزانية إلى أبواب ومواد، حيث يتم تحديد مصادر التمويل

لمؤسسات التعليم العالي بمقتضى مدونة (مدونة، جانفي 2020) تصدر عن مديرية الميزانية والوسائل ومراقبة التسيير للوزارة الوصية موازاة مع وزارة المالية، والذي قسم إيرادات ميزانية التسيير كما يلي:

1. إعانات الدولة،
2. إعانات الجماعات المحلية والمؤسسات أو الهيئات العمومية،
3. إعانات المنظمات الدولية
4. إيرادات مرتبطة بنشاط المؤسسة
5. عائدات ناتجة عن الخدمات والأشغال وأعمال الدراسات والبحث والخبرة،
6. هبات وتركات،
7. تخصيصات استثنائية،
8. مداخيل أخرى مرتبطة بنشاطات المؤسسة،
9. رصيد الميزانية بتاريخ 31 ديسمبر السنة الماضية.

التمويل في قطاع التعليم العالي والبحث العلمي في الجزائر يُصنف ضمن النمط المركزي (الحكومي)، فالسياسة المالية في مؤسسات التعليم العالي ووحداتها يتم تحديدها سنويا من طرف الحكومة الجزائرية. ورغم ذلك، الهيكلة القانونية لهذه السياسة تفتح المجال لمؤسسات التعليم العالي لخلق موارد مالية إضافية، والدليل على ذلك إعطاء طابع قانوني لهذه الموارد لحماية المؤسسة وأفرادها، فنجد أن الهدف من هذا التنظيم هو تعظيم الموارد المالية (اختياريا) مثل الأبواب رقم 04.11، 05.11 و08.11، مع ضمان الحكومة للتمويل السنوي والمنظم لها (الباب رقم 01.11)، بالنسبة لنا، هذا يعتبر اقتداء بالنمط الديناميكي (تشجيع الفكر الإنتاجي) لكن مع غياب النسبية الإجبارية في التمويل.

ولإضفاء نظرة واقعية عن هذا النموذج وسياسة النمط الحكومي، نعرض في الجدول رقم 01، وضعية ميزانية التسيير في المركز الجامعي لعين تموشنت لسنة 2018:

الجدول 1: توزيع اعتمادات ميزانية التسيير حسب الأبواب للمركز الجامعي لعين تموشنت لسنة 2018

رقم الباب	رقم المادة	البيان	الاعتمادات المخصصة
		فرع وحيد	
01.11	**وحيد**	**إعانة الدولة**	970 143 000,00
02.11	**وحيد**	**إعانات الجماعات المحلية والمؤسسات أو الهيئات العمومية**	0.00
03.11	**وحيد**	**إعانات المنظمات الدولية**	0.00
04.11		**إيرادات مرتبطة بنشاط المؤسسة**	
	01	ناتج حقوق التسجيل للطلبة	1 964 000,00
	02	مداخيل الممتلكات العقارية والمنقولة	0.00
05.11	**وحيد**	**عائدات ناتجة عن الخدمات والأشغال وأعمال الدراسات والبحث والخبرة** مرسوم تنفيذي رقم 11-397 المؤرخ في 24 نوفمبر 2011 القرار الوزاري رقم 353 المؤرخ في 13 ماي 2013	0.00
06.11	**وحيد**	**هبات وتركات**	0.00
07.11	**وحيد**	**تخصيصات استثنائية**	0.00
08.11	**وحيد**	**مداخيل أخرى مرتبطة بنشاطات المؤسسة**	9 085 706,78
09.11	**وحيد**	**رصيد الميزانية بتاريخ 31 ديسمبر 2017**	30 585 009,61
		المجموع العام للإيرادات	**1 011 777 716,39**

المصدر: تقرير مجلس الإدارة للمركز الجامعي لعين تموشنت لسنة 2018

من الجدول رقم 01 يظهر لنا جليا أن دعم الحكومة المتمثل في إعانة الدولة للسنة الجارية مع رصيد السنة السابقة يمثل 98.91% من إجمالي الإيرادات، يعني إيرادات المؤسسة الذاتية تمثل 01.19% فقط من المجموع الإجمالي. هذه الوضعية تمتاز بها أغلب مؤسسات التعليم العالي بالجزائر، حيث أن الموارد المادية خارج دعم الدولة تبقى محدودة جدا، بل منعدمة في بعض المؤسسات.

الولايات المتحدة الأمريكية واليابان (JAPAN AND THE U.S.A): في مطلع تسعينات القرن الماضي، تبنت الولايات المتحدة الأمريكية واليابان سياسات إصلاحية للتخفيف من

عبء قطاع التعليم العالي على ميزانية الدولة، والتركيز أكثر على الإنفاق الهادف والفعال، فتم خلق نظام يدعى بنظام المنافسة بين الجامعات سواء العامة أو الخاصة، وتم القيام بمسح بياني لمدة خمسة 05 سنوات الذي توصل إلى نتيجة غير متوقعة مفادها أن الطالب الأمريكي يختار الجامعة الخاصة بدل الحكومية، حيث على مستوى المؤسسات الخاصة تم تحقيق بما يسمى مواكبة السوق، فتم خلق تخصصات مطلوبة للشركات الكبرى مثل مايكروسفت (MICROSOFT)، فورد (FORD)، أبل (APPLE) وغيرها. إلى جانب فتح تكوينات عملية (Professional formation)، التي تسمح للمتخرجين بإثراء سيرتهم الذاتية والحصول على عقود توظيف مضمونة، وهذا ما لا يوجد في جامعات الدولة. أما اليابان فقد وصلت إلى نفس النتيجة، والتي على أساسها قامت بخطوة جريئة ألا وهي تحويل معظم هياكل التعليم العالي للقطاع الخاص بنسبة 86%، أي أن تمويل الحكومة في هذا القطاع انخفض بنسبة 70%. فأصبح واقع نظام التعليم العالي في البلدين كالآتي:

الولايات المتحدة الأمريكية:

- وفقًا لتصنيف QS World University Rankings®، تضم الولايات المتحدة الأمريكية نصف أفضل 10 جامعات في العالم، وهي جامعاتStanford ، Harvard، MIT، Caltech وجامعة Chicago، إلى جانب هذه الأسماء المعروفة، فإن الولايات المتحدة هي موطن لمئات من الجامعات والكليات المرموقة الأخرى (topuniversities، 2020)،
- السمعة القوية للجامعات الأمريكية تجعل المتخرجين مرشحين متميزين لأصحاب العمل في العالم ككل،
- 4500 جامعة أمريكية (80% منها خاصة) تقدم شهادات جامعية وفرص للجمع بين تخصصات معروفة مثل تخصص "الميكانيك والهندسة الفضائية"، وهو تخصص يجمع بين الهندسة الميكانيكية وهندسة آليات الفضاء، ويعتبر هذا التخصص من التخصصات الأكثر طلبا في وكالة ناسا (NASA) الأمريكية،
- خيارات هائلة، تجربة فصول ومواضيع مختلفة. ودراسة بعض الموضوعات الأكثر إبداعًا، والتفاعل مع العلماء المعروفين خلال سنوات الدراسة.

اليابان:

- 783 جامعة من بينها 86 جامعة وطنية، 92 جامعة محلية، و605 جامعة خاصة.

- 372 كلية جامعية، من بينها 22 كلية جامعية محلية و350 كلية جامعية خاصة.
- الكليات التقنية: 57 كلية، منها 51 كلية وطنية، و3 كليات محلية، و3 كليات خاصة.
- متوسط التحصيل الطلابي أعلى من متوسط التحصيل الذي أقرته منظمة التعاون والتنمية،
- عدد الطلاب اليابانيين الذين يصلون ويتمون دراساتهم الجامعية إلى حوالي 90٪ من عدد الطلاب الإجمالي في البلاد،
- 70% من الطلبة يتجهون للدراسات العليا، مما أدى إلى اعتبار اليابان واحدة من أكثر الدول تعلمًا على مستوى العالم.

ألمانيا، بريطانيا وإيطاليا (GERMANY, BRITAIN, ITALY): النمط في هذه البلدان هو نمط ديناميكي محظ، حيث تساهم الدولة بنسبة تتراوح من 44% إلى 60% من ميزانية مؤسسات التعليم العالي، والباقي هو نقطة الفرق، فالجامعات في هذه البلدان تتبنى سياسة الرقي والتنافس الفكري، العلمي والبحث العلمي، حيث تصل في بعض الجامعات إيرادات الخدمات العلمية، التكنولوجية وبراءات الاختراع إلى ما يفوق 40% من ميزانية المؤسسة في السنة الواحدة، وهذا في فترة زمنية تنافسية من 6 أشهر إلى 24 شهر. أي أن العجز في الميزانية هو بعيد المنال بتواجد السياسية البشرية القوية، وهذا بغض النظر عن التعاونيات الدولية في إطار البحث العلمي التي تستثمر أموال طائلة في جامعات أجنبية، مما يعني تدفق الإيرادات الخارجية ذات العملة الصعبة في ميزانية المؤسسة.

4. واقع ميزانية الجامعة الجزائرية

انطلاقا من الأحكام المالية في المراسيم التنفيذية التي تحدد المهام والقواعد الخاصة بتنظيم وتسيير المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني الممثلة في: الجامعة، المركز الجامعي، المدرسة العليا والمدرسة خارج الجامعة، فإن التسيير المالي للميزانية أو بعبارة أدق "المحاسبة" في مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي يخضع لقوانين، تشريعات، إجراءات وقواعد المحاسبة العمومية وفق القانون رقم 90-21 المؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية (المحاسبة العمومية، 1990)، والذي يفرض على المسير التصرف بصرامة والمراقبة اللازمة في استعمال الاعتمادات الموضوعة تحت تصرفه، كما

يعاقب على الأخطاء والتجاوزات المرتكبة في التسيير ولهذا يجب على المسير (مرسوم تنفيذي رقم 97-268، 1997):

- أن يكون على علم وبصفة مستمرة بكل الإجراءات القانونية الخاصة بالمحاسبة العمومية،
- ضبط الإجراءات التي تساعد على اعداد توقعات الميزانية وتنفيذها،
- الاستعمال العقلاني للاعتمادات المخصصة والحد من تبذير الموارد المتكونة.

مما يفرض على المؤسسات إنشاء مصالح مالية تستجيب للمهام الأساسية التي تسمح بتحقيق الأهداف المتوقعة تماشيا مع الإجراءات القانونية.

1.4. إجراءات تحضير وتنفيذ ميزانية الجامعة الجزائرية

إجراءات تحضير الميزانية (Budgetary preparation procedures): حسب الأحكام المالية التي سبق وقد ذكرناها، فإن تحضير مشروع الميزانية وتوقعات الميزانية السنوية يخضع لإجراءات مشتركة، تحدد بصفة دورية وسنوية، وبالأساس انطلاق هذه العملية يتم تبعا لتعليمة منهجية مُرسلة من قبل وزارة المالية بالتوافق مع الوزارة الوصية سنويا، ترسل إلى المؤسسات تحت الوصاية مُرفقة بنماذج جداول، حيث يحدد فيها: الجدول الزمني للإرسال، المصادقة والتوجيهات المتعلقة بعملية تقييم الاعتمادات لميزانية التسيير والتجهيز والخاصة بكل باب.

واستنادا إلى التعليمات، يتم تقييم الاحتياجات وفق برنامج النشاط، ويعد مشروع الميزانية وفق للمرسوم 89-189 المؤرخ في 1989/11/07 الذي يحدد شروط توزيع الإيرادات والمصاريف المقررة في ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام القانونية الأساسية المشتركة (مرسوم تنفيذي رقم 89-198، 1989)، ويشترط مع الوثائق المطلوبة محضر المصادقة على المشروع من طرف مجلس الإدارة، حيث يجب على المؤسسات احترام الإجراءات التي تحتوي عليها التعليمة المنهجية الخاصة بإعداد توقعات الميزانية للسنة المالية القادمة، والتي تتضمن كل سنة بصفة عامة ما يلي:

- تاريخ إرسال المشروع للإدارة المركزية،
- عدد النسخ من مشروع الميزانية المصادق عليه من طرف مجلس الإدارة،
- تقرير مفصل يتضمن تبرير الاحتياجات وبرامج النشاط المراد تحقيقها،
- تعداد الموظفين طبقا للجدول المرفق في التعليمة،

- حساب التسيير والحساب الإداري للسنة الماضية،
- الوضعية المالية إلى غاية التاريخ المحدد في التعليمة،
- الوضعية الحقيقية للحظيرة،
- بيان التزامات المستخدمين الأولي والتكميلي،
- تعداد الطلبة في جميع الأطوار (تدرج وما بعد التدرج)،
- وضعية النفقات الحقيقية والمتوقعة إلى غاية التاريخ المحدد في التعليمة،
- وضعية الموارد المحصلة والمتوقعة حسب طبيعة كل واحدة،
- لكشوفات للمقارنة إن وجدت، والخاصة بأشغال الصيانة، العتاد والأثاث المكتبي، عتاد الاعلام الآلي وغيرها المتوقع اقتناءها من طرف المؤسسة،
- قائمة العمال المؤقتين والمتعاقدين،
- الاحتياجات المالية للعلاوات الجديدة إن وجدت وفق القوانين،
- الاحتياجات المالية لتسوية تأخر الأجور لكل صنف من الموظفين،
- حضر الموافقة على مشروع الميزانية من طرف مجلس الإدارة.

تُمضى هذه الوثائق في نسختين من طرف الآمر بالصرف مع الوثائق التبريرية الضرورية لتدعيم الاحتياجات المطلوبة، لتُرسل بعدها إلى الوزارة الوصية وبدورها لوزارة المالية، وبعد المصادقة على قانون المالية لكل سنة، الذي يتضمن الاعتمادات النهائية المخصصة لكل قطاع، تشرع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في المراسلة برزنامة (منشور وزاري رقم 01، 2012) آجال إعداد، إرسال، تبليغ والمصادقة على مشاريع الميزانيات وميزانيات تسيير المؤسسات التي هي تحت وصايتها كالآتي:

الجدول 2: رزنامة آجال إعداد، إرسال، تبليغ والمصادقة على مشاريع ميزانية التسيير

طبيعة العملية:	مشروع ميزانية التسيير الابتدائية للسنة المالية N	مشروع ميزانية التسيير التعديلية للسنة المالية N	تقديرات ميزانية لسنة المالية N+1
الفترة الزمنية:	من 02 إلى 20 نوفمبر من السنة المالية N−1	من 02 إلى 31 ماي من السنة المالية N	قبل 30 أفريل من السنة المالية N

المصدر: منشور وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، 2012

وبعد المصادقة على ميزانية كل مؤسسة من طرف مصالح وزارة المالية، يُرسل الغلاف المالي إلى كل الأطراف موزعا بالأبواب حسب النفقات، ويبقى للمؤسسة الجامعية الحرية في التوزيع الداخلي ما بين المواد فقط. بعدها يتم استدعاء أعضاء مجلس الإدارة للمصادقة على الغلاف المالي المقترح من طرف الآمر بالصرف موزعا على حسب المواد والأبواب، ثم يرفق هذا المقترح برسالة ممضاة من طرف الآمر بالصرف والمراقب المالي مع محضر مصادقة مجلس الإدارة موجهة إلى الوالي، وبعد إمضاءها من طرف هذا الأخير والآمر بالصرف، ترسل إلى المصالح المعنية بالتنفيذ: المراقب المالي، عون المحاسب والوزارة الوصية (للتبليغ).

إجراءات تنفيذ ورقابة الميزانية (Procedures for implementation and control of the budget): عملية تنفيذ الميزانية تبدأ بمجرد التأشير عليها من طرف الوالي والآمر بالصرف، وغالبا ما تكون في السداسي الثاني من كل سنة مالية، حيث يتم التنفيذ والإنفاق بموجب النظام المالي المحاسبي (قانون رقم 07-11، 2007) حسب المراحل الآتية:

- **الالتزام:** العقد الذي يتم بموجبه إنشاء الدين على المؤسسة اتجاه الغير مثل المتعاملين الاقتصاديين،
- **التصفية:** التحقق من الوثائق وتحديد المبلغ الحقيقي للمصاريف والنفقات،
- **الأمر بالدفع:** العقد الذي بموجبه يتم صرف المبلغ المحدد،
- **الصرف:** عقد يتم بموجبه تحرير المبلغ المحدد.

وتبعا لطبيعة النفقات وبرامج الميزانية التابعة لها، فيمكن أن تصاحب هذه المراحل وثائق تكميلية مثل: الالتزام القانوني، التزام المستخدمين، الأمر بالطلبية، الصفقة، الاتفاقية، الشهادة الإدارية وغيرها من الوثائق التي يمكن أن يطلبها المراقب المالي لتوثيق عملية المراقبة وتأكيد

مصداقية عملية التأشير. وعليه، فتنفيذ الميزانية عموما يتم من طرف الآمر بالصرف على مرحلتين رئيسيتين هما: **الالتزام والدفع.**

مهما كان نوع تنفيذ الميزانية فعملية المراقبة ترافقها دائما، والتي يشرف عليها المراقب المالي الذي يمثل محور رئيسي لها، فهو مُمثل عن وزارة المالية، مهمته التأشير على مشروع الالتزام الذي يحرره الآمر بالصرف، وله صلاحية الرفض المؤقت أو النهائي مع التبرير لبعض العمليات إن كانت مخالفة للقانون. كما يمكن للمراقب المالي (قرار، 2013) أن يعطي إرشادات ونصائح للآمر بالصرف، فهو بمثابة مستشاره المالي، له مهمة المراقبة المسبقة لعمليات النفقات، فهو لا يتدخل في الإيرادات والمادة 58 من القانون 90-21 تحدد مهامه كما يلي:

- السهر على صحة توظيف النفقات بالنظر إلى التشريع المعمول به،
- التحقق مسبقا من وجود اعتمادات كافية لتغطية الالتزامات،
- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة توضع على الوثائق الخاصة بالنفقات،
- تقديم نصائح للآمر بالصرف في المجال المالي،
- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات وبالوضعية العامة للاعتمادات المفتوحة والنفقات الموظفة.

1.4. أنواع برامج ميزانية الجامعة الجزائرية

الميزانية في مؤسسات قطاع التعليم العالي والبحث العلمي تأتي حاليا في صورة ثلاثة برامج للميزانية، تعكس متطلبات الجامعة الجزائرية سواء من الناحية الإدارية، البيداغوجية أو البحث العلمي، وهي:

ميزانية التسيير (Operating budget): هذه الميزانية تمثل المصدر المالي الرئيسي لتلبية المتطلبات السنوية لمؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي، وهي عبارة عن الإيرادات التي تُخصص لنفقات النشاط العادي والدوري للمؤسسة، بحيث تسمح للمؤسسة الجامعية بتسيير مختلف نشاطاتها والتطبيق اللائق لمهامها. وبصفة عامة، ميزانية التسيير تمثل الاعتمادات التي يتم انفاقها لضمان استمرارية سير المصالح الإدارية، البيداغوجية والعلمية،

وحسب مدونة المركز الجامعي للمصالح الممركزة، فقد تم تحديد أبواب نفقات ميزانية التسيير في فرعين أساسين، ألا وهما: **نفقات المستخدمين ونفقات التسيير.**

ميزانية التجهيز (Equipment budget): هذه الميزانية تمثل تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار في مجال تجهيز الجامعة أو إنجاز البنى التحتية الخاصة بها، وبصفة عامة فهي تعتبر مساهمات مالية من طرف الدولة، تأتي على شكل تخصيص اعتمادات للدفع، يتم تسييرها من طرف خزينة الدولة أو البنك الجزائري للتنمية. الهدف منها تجهيز المؤسسة بكافة الوسائل للوصول إلى تحقيق الأهداف المسطرة من طرف القطاع، والتي تدخل في مساعي التنمية الشاملة لاقتصاد البلاد (برنامج دعم النمو الاقتصادي). وتأتي ميزانية التجهيز في إطار فصول محددة في قطاع التعليم العالي، ألا وهي: **التعليم العالي (رمز 621)، البحث العلمي (رمز 611)، الإعلام الآلي (رمز 861) والسكنات الحضرية (رمز 722)**

حساب التخصيص الخاص (Special allocation account): هذا النوع من الميزانية أو بالأحرى 'الاعتمادات المالية" يأتي على شكل حساب تختلف تسميته ورقمه من قطاع وزاري لآخر، بعبارة أخرى، الاعتمادات المالية الموجهة لهذا الحساب تأتي لأهداف خاصة متعلقة بالقطاع المستهدف. في قطاع التعليم العالي والبحث العلمي، تم تحديد عنوان حساب التخصيص الخاص (قرار وزاري مشترك، 2019) بـ "**الصندوق الوطني للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي**" وبرقم 082 – 302، وذلك حسب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 11 نوفمبر سنة 2018، الذي حدد مدونة إيرادات ونفقات هذا الحساب كالآتي:

باب الإيرادات:

- الموارد المرتبطة بالسياسية الوطنية في قطاع البحث العلمي والتطوير التكنولوجي.
- مساهمات الهيئات العمومية والخاصة.
- الهبات والوصايا.

باب النفقات:

- النفقات المرتبطة بتنمية البحث العلمي والتكنولوجي وتثمينه الاقتصادي ولا سيما تخصيصات الهيئات ذات الاستقلالية المالية المكلفة بتنفيذ و/أو تسيير ومتابعة تنفيذ مشاريع البحث العلمي والتطوير التكنولوجي في إطار الاتفاقيات المبرمة مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي،

- مكافأة نشاطات البحث للباحثين المسخرين في إطار البرامج الوطنية للبحث.

5. تطور تمويل قطاع التعليم العالي والبحث العلمي

1.5. تطور الاعتمادات المالية لميزانية التسيير

ارتأينا في هذه النقطة، تقديم نظرة إحصائية عن تطور الإيرادات المالية لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي، انطلاقا من حجم الاعتمادات المالية المخصصة له بناء على قوانين المالية للدولة المصادق عليها من سنة 2010 إلى سنة 2020 (قوانين المالية 2010-2020، 2009-2019)، أي بعبارة أدق، التطور المالي لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي بالجزائر خلال العشرية الأخيرة، وهذا ما يتم توضيحه في الجدول الآتي:

الجدول رقم 3: تطور اعتمادات ميزانية التسيير المخصصة لقطاع التعليم العالي في الفترة 2010-2020

الوحدة: 10^3 دينار جزائري

السنة	اعتمادات ميزانية التسيير المخصصة لقطاع التعليم العالي	اعتمادات ميزانية التسيير الإجمالية للدولة	النسبة المئوية
2010	173 483 802	2 837 999 823	6,11%
2011	291 441 690	4 291 181 180	6,79%
2012	277 173 918	4 608 250 475	6,01%
2013	264 582 513	4 335 614 484	6,10%
2014	270 742 002	4 714 452 366	5,74%
2015	300 333 642	4 972 278 494	6,04%
2016	312 145 998	4 807 332 000	6,49%
2017	310 791 629	4 591 841 961	6,77%
2018	313 336 878	4 584 462 233	6,83%
2019	317 336 878	4 954 476 536	6,41%
2020	364 283 132	4 893 439 095	7,44%

المصدر: قوانين المالية من سنة 2010 إلى سنة 2020 المنشورة في الجريدة الرسمية

2.5. قراءة تطور ميزانية التسيير لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي

انطلاقا من تحليل بيانات الجدول رقم 03، سنعرض بعض القراءات التي تعكس نظرتنا من عدة جوانب كالآتي:

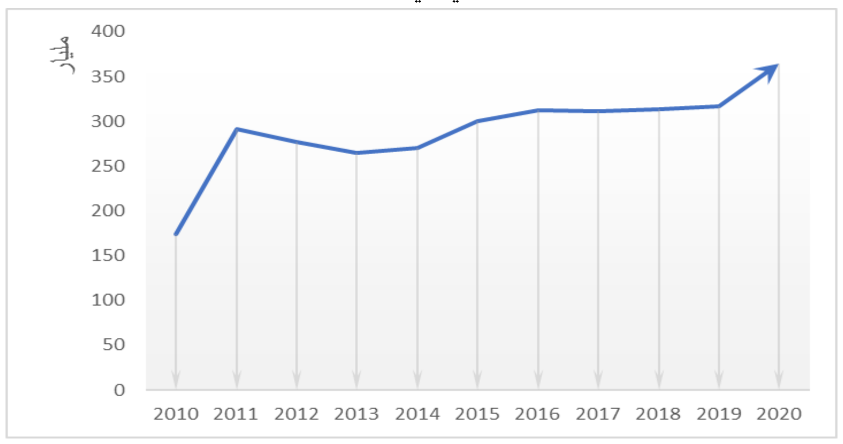
القراءة المالية (Financial Reading): الحجم المالي لاعتمادات ميزانية التسيير المخصصة لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي في السنوات المالية 2010 إلى 2020 يعتبر

مبلغ ضخم، حيث مجموع الاعتمادات يفوق ثلاثة (03) ترليون دينار، أي ما يفوق واحد وعشرون (21) مليار بعملة الأورو، ويقارب الخمسة وعشرون (25) مليار بعملة الدولار الأمريكي (boursorama، 2020).

هذا يعني أن قطاع التعليم العالي والبحث العلمي يحتل المراتب الأولى من حيث الغلاف المالي في ميزانية الدولة الجزائرية، إلى جانب أن الاعتمادات المالية المخصصة لسنة 2020 تعتبر الأكبر خلال هذه الفترة بما يفوق ثلاثمئة وأربعة وستون (364) مليار دينار، دون احتساب اعتمادات الميزانية التكميلية لسنة 2020.

القراءة الإحصائية (Statistical reading): نلاحظ من الشكل رقم 01، الذي يمثل المنحنى البياني لتطور نسبة الاعتمادات المالية المخصصة لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي في الفترة 2010 –2020، أن هناك قفزة نوعية في النسبة ما بين سنة 2010 و2011، ثم استقرار نوعي في الغلاف المالي المخصص لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي ابتداء من سنة 2011 حتى سنة 2019، مع تسجيل ارتفاع نسبي معتبر خلال سنة 2020.

الشكل 1: المنحنى البياني لتطور الاعتمادات المالية المخصصة لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي في الفترة 2010 –2020



المصدر: قوانين المالية من سنة 2010 إلى سنة 2020 المنشورة في الجريدة الرسمية

من المنظور الإحصائي، فإن نسبة الاعتمادات المخصصة لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي في العشرية الأخيرة مقارنة بالغلاف المالي الإجمالي للدولة تعتبر نسبة شبه ثابتة خلال فترة البيانات، حيث تتراوح ما بين 5.74% و7.44%، إلى جانب تسجيل متوسط حسابي

للبيانات يعادل مئتين وتسعون (290) مليار دينار، وهي قيمة بعد نزع القيمة الشاذة (اعتمادات سنة 2010)، مقاربة لكل من القيمة الدنيا (مئتين وأربعة وستون مليار)، والقيمة القصوى (ثلاثمئة وأربعة وستون مليار) للاعتمادات المالية، وبالتالي أسلوب توزيع البيانات في الاعتمادات المالية لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي مقارب لأحد معايير النزعة المركزية والذي هو المتوسط الحسابي، وبالتالي تشتت ضعيف وسلوك مستقر للبيانات.

القراءة الاقتصادية (Economic reading): الغلاف المالي الثابت المخصص لاعتمادات ميزانية التسيير لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي خلال السنوات العشر الأخيرة، مقارنة مع ميزانية التسيير الاجمالية للدولة من جهة، وعدد الدوائر الوزارية من جهة أخرى، يُعطينا قراءة واضحة عن المكانة الاقتصادية المهمة التي تخصصها الجزائر لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي، الذي يمثل مصدر عدة موارد سواء كانت علمية أو بشرية. هذه المكانة التي لم ولن تتغير رغم كل المستحدثات والتغيرات السياسية، الاجتماعية وخصوصا الاقتصادية (الداخلية أو العالمية) التي طرأت في الجزائر خلال العشرية الأخيرة، نذكر من أهمها انهيار أسعار البترول خصوصا في الفترة الزمنية ما بين 2014 و2020.

6. الخاتمة:

يتضح لنا في هذا المقال العلمي، أن نظام التسيير المالي للجامعة الجزائرية مازال يخضع إلى نظام الإجراءات التقليدي، الذي هدفه التحقق من استخدام الموارد ومدى مطابقة الإجراءات، دون التكيف الحقيقي والفعلي للطبيعة العلمية، المهام والرزنامة السنوية لنشاطات هذه المؤسسات.

من جهة أخرى، عدم استحداث وتطوير الأنظمة والسياسات المالية للمؤسسات الجامعية الجزائرية، رغم التغيرات السياسية، الاجتماعية والاقتصادية في البلاد، راجع بالدرجة الأولى للاعتماد الشبه التام لهاته المؤسسات في إيراداتها على نفقات "الدولة" التي كانت ومازالت منذ إنشاء الوزارة الوصية سنة 1970، أي منذ خمسين (50) سنة، تضمن الحاجيات المادية الضرورية لاستمراريتها. على عكس الدول المتطورة، التي وضعت مؤسساتها الجامعية أمام الأمر الواقع، مع تحميلها المسؤولية وتشجيعها على الاقتداء بسياسات المؤسسات المستقلة ماليا مثل الشركات الإنتاجية والخدماتية، التي تستغل كل الإمكانيات من أجل تعظيم مواردها

المالية. هذا السلوك جعل أغلب مؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي في الدول المتقدمة تتأقلم بسرعة مع الأوضاع الاقتصادية والتحديات المالية العالمية مثل تذبذب أسعار البترول الحالية، والتبعات الاقتصادية لجائحة كورونا (كوفيد-19)، حتى تصل إلى تطوير أنظمة مالية هادفة، وموارد بشرية ذو أداء إيجابي فعال.

المشكلة الرئيسية حسب تقييمنا الحالي، هي قصر النظرة الإنتاجية والاستثمارية في إمكانيات نظام التكوين والبحث العلمي المتواجد على مستوى المؤسسات الجامعية، فحسب تحليلنا لأبواب الميزانية المسطرة من طرف الدولة لمؤسسات التعليم العالي، فلهذه المؤسسات مجالات كافية لترجمة الكثير من نشاطاتها إلى إيرادات مالية حقيقية، وخلق موارد وعائدات إضافية لها يمكن توظيفها في تطوير وإنعاش ميزانية المؤسسة بذاتها. ومن هذا المنطلق، نطرح مجموعة من المقترحات والتوصيات:

- وضع مخطط سنوي محكم خاص بخلق إيرادات مالية في الأبواب الغير مستغلة لميزانية التسيير مثل: الخدمات والأشغال وأعمال الدراسات والبحث والخبرة، مداخيل أخرى مرتبطة بنشاطات المؤسسة ومداخيل الممتلكات العقارية والمنقولة.
- استغلال البرامج التكوينية والبحث العلمي في خلق نشاطات ذات مردود مالي التي تدخل في "نظام الفوائد من الخدمة والخبرة" لمؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي تبعا للمقرر رقم 353 المؤرخ في 13 ماي 2013،
- تقوية صورة الجامعة الجزائرية في المجتمع، خصوصا القطاع الصناعي والاقتصادي، وفتح المجال أمام الاتفاقيات التعاونية لخلق إيرادات الخبرة، الهبة والتركات،
- إسناد الأشغال ذات الأبعاد المعروفة في تخصصات مؤسسات التعليم العالي مثل: الدراسات، الصيانة، المتابعة والإنجاز لوحدات البحث العلمي، الأساتذة الباحثين وحتى الطلبة لتخفيض النفقات المالية في أبواب تلك المهام،
- تشجيع الطلبة، الدكاترة والأساتذة الباحثين في استثمار معارفهم، مواهبهم وأفكارهم لخلق واقتراح استراتيجيات وخطط فعالة، لتجسيد فكرة "تعظيم الأرباح وتخفيض النفقات" في القطاع على المدى القريب والبعيد.

فلمواكبة تطور المؤسسات الجامعية العالمية، يجب على الجامعة الجزائرية أن تغير نظرتها نحو مكانتها في المجتمع الجزائري، وأن تستغل كل الإمكانيات التي توفرها لها الدولة الجزائرية

لكي تثبت تواجدها وفعاليتها، من خلال الارتقاء من الفكر التقليدي "**مُستهلك**"، إلى الفكر الاقتصادي الفعال "**مُنتج**" وبكفاءة، وهذا ما نقصده بتحقيق الأهداف المرجوة من تطوير التعليم العالي بالجزائر.

قائمة المراجع:

boursorama. (01 08, 2020). تم الاسترداد من boursorama: https://www.boursorama.com/bourse/devises/taux-de-change

topuniversities. (25 07, 2020). تم الاسترداد من https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2020

الدستور. (2016). تأليف جريدة رسمية، عدد 14، *القانون رقم 16-01* (صفحة 14).

المحاسبة العمومية. (1990). تأليف جريدة رسمية، عدد 35، *قانون رقم 90-21* (الصفحات 1131-1138).

قانون رقم 07-11. (2007). تأليف جريدة رسمية، عدد 74، *النظام المالي المحاسبي* (الصفحات 3-6).

قرار. (2013). تأليف جريدة رسمية، عدد 42، *يضبط كيفيات تحديد مهام المراقب المالي المساعد وكذا شروط وكيفيات ممارسة النيابة عن المراقب المالي* (صفحة 105).

قرار وزاري مشترك. (2019). تأليف جريدة رسمية، عدد 10، *يحدد قائمة إيرادات ونفقات حساب التخصيص الخاص رقم 082-302 الذي عنوانه "الصندوق الوطني للبحث العلمي والتطوير التكنولوجي"* (الصفحات 26-28).

قوانين المالية 2010-2020. (2009-2019). تأليف جريدة رسمية، عدد 78، 80، 72، 72، 68، 78، 72، 77، 76، 79، 81، *قوانين المالية من سنة 2010 إلى سنة 2020* (صفحة 28، 26، 32، 26، 68، 47، 37، 66، 66، 29، 51).

محمد رزاق، و نصيرة يحياوي. (29 06, 2020). واقع تمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة عن طريق رأس المال الاستثماري في الجزائر. *مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر*، الصفحات 4-6.

مدونة. (جانفي 2020). *مدونة ميزانية التسيير للمراكز الجامعية.*

مرسوم تنفيذي رقم 05-299. (2005). تأليف جريدة رسمية، عدد 58، *يحدد مهام المركز الجامعي والقواعد الخاصة بتنظيمه وسيره* (الصفحات 3-11).

مرسوم تنفيذي رقم 06-343 (معدل ومتمم). (2006). تأليف جريدة رسمية، عدد 61، *يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها* (الصفحات 27-28).

مرسوم تنفيذي رقم 14-22 (معدل ومتمم). (2014). تأليف جريدة رسمية، عدد 05، *المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي* (الصفحات 9-18).

مرسوم تنفيذي رقم 89-198. (1989). تأليف جريدة رسمية، عدد 47، *شروط توزيع الإيرادات والمصاريف المقررة في ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الخاضعة للأحكام القانونية الأساسية المشتركة* (الصفحات 1255-1256).

مرسوم تنفيذي رقم 97-268. (1997). تأليف جريدة رسمية، عدد 58، *الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها وضبط صلاحيات الآمرين بالصرف ومسؤولياتهم* (الصفحات 48-50).

منشور وزاري رقم 01. (2012). تأليف النشرة السمية لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي (الثلاثي الأول)، *يتعلق بميزانيات التسيير ومخططات تسيير الموارد البشرية السنوية لمؤسسات التعليم العالي والبحث العلمي.*